



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES



PROYECTO DE TESINA

***El MERCOSUR Sociolaboral ¿Hacia un nuevo Contrato Social?
Evolución y perspectivas del proceso de integración regional
a la luz de los Organismos Sociolaborales***

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

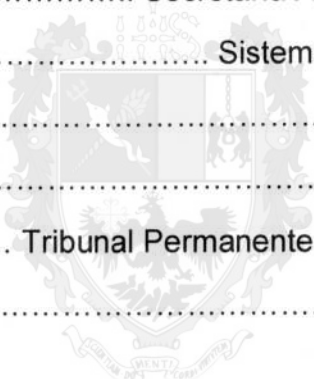
TOSCO, LUCIANO JAVIER

e-mail: luciano_tosco@hotmail.com
ltosco@trabajo.gov.ar

❖ **Glosario de Términos**

- ALADI Asociación Latinoamericana de Integración
- ASEAN Asociación de Naciones del Sureste Asiático
- CCSCS Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur
- CCM Comisión de Comercio del MERCOSUR
- CECA Comunidad Europea de Carbón y Acero
- CES Comité Económico y Social de la Unión Europea
- CMC Consejo de Mercado Común
- CPC Comisión Parlamentaria Conjunta
- CREM Conferencia Regional de Empleo
- CSL Comisión Sociolaboral
- CT Comités Técnicos
- DSL Declaración Sociolaboral
- EMCE Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo
- FCES Foro Consultivo Económico y Social
- FCCP Foro de Consulta y Concertación Política
- FM Foro de la Mujer
- FOCEM Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
- GAH Grupos Ad Hoc
- GANemple Grupo de Alto Nivel de Empleo
- GMC Grupo Mercado Común
- ISM Instituto Social del MERCOSUR
- IPPDDHH ... Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos MERCOSUR
- MERCOSUR Mercado Común del Sur
- NAFTA..... Tratado de Libre Comercio de América del Norte
- OMT Observatorio del Mercado de Trabajo

- OSL Organismos Sociolaborales
- OIT Organización Internacional del Trabajo
- PARLASUR Parlamento del MERCOSUR
- PICE Programa de Integración entre Argentina y Brasil
- PRITM Plan Regional de Inspección del Trabajo del MERCOSUR
- RE Reuniones Especializadas
- REC Reunión Especializada de Cooperativas
- RECYT Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología
- RMT Reunión de Ministros de Trabajo
- SAM Secretaría Administrativa del MERCOSUR
- SELA Sistema Económico Latinoamericano
- SGT Subgrupo de Trabajo
- TLC Tratado de Libre Comercio
- TPRM Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR
- UE Unión Europea



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice

Introducción	4
Capítulo I	
<i>Diseño de la Tesina</i>	
I – Tema	6
II – Problema	6
III – Objetivos	9
IV – Hipótesis de Trabajo	9
V – Estado del Arte	10
VI – Especificaciones Teóricas	19
VII – Enfoque Metodológico	23
VIII – Matriz de Escenarios Prospectivos	27
Capítulo II	
<i>La Dimensión Social del MERCOSUR</i>	
<i>“Características de un caso original de integración”</i>	
I – Visiones Constitutivas de la Integración	28
II – Antecedentes	31
III – La Temática Sociolaboral en el MERCOSUR	33
IV – Balance de los Organismos Sociolaborales del MERCOSUR	44
V – La situación actual de la temática Sociolaboral: cuadro de situación	52
VI – A modo de consideración final	56
Capítulo III	
<i>Escenarios Prospectivos</i>	
<i>El MERCOSUR 2020</i>	
I – La necesidad de reestructurar los Organismos Sociolaborales	58
II – Escenarios	62
III – A modo de consideración final	74
Conclusión	76
Anexos	
I – Estructura Institucional del MERCOSUR	78
II – Declaración Sociolaboral del MERCOSUR	80
III – Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo	93
IV – Acuerdo sobre Residencia	107
V – Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR	115
VI – Plan Regional de Inspección del Trabajo	129
Bibliografía	134
Sitios oficiales consultados	136

Introducción

El 26 de marzo de 1991 marca el nacimiento de uno de los acontecimientos más relevantes de nuestra región, la constitución del MERCOSUR. Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos; Bolivia y Venezuela en proceso de incorporación; Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados, se destaca por una alta concentración de fuerzas productivas y sociales, por sus niveles de actividad económica e intercambio comercial, de desarrollo industrial y su elevada concentración de población, haciendo de éste el mayor bloque de integración económica de América Latina y el Caribe.

Si bien el Tratado de Asunción no estableció en su andamiaje institucional ningún espacio específico para el tratamiento de los temas Sociolaborales, ha contemplado desde sus inicios la necesidad de dotar a este proceso con un sistema de relaciones laborales supranacionales, lo cual se ve reflejado en su Preámbulo que señala como fines últimos del proceso de integración *“el desarrollo económico con justicia social (...) a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes”*.

Así, en 1991 se crea el Subgrupo de Trabajo N° 11 sobre “Asuntos Laborales”, transformándose en 1994 en el Subgrupo de Trabajo N° 10 sobre “Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social”, en 1996 se crea el Foro Consultivo Económico y Social, en 1998, en la reunión de presidentes del MERCOSUR, se aprueba la “Declaración Sociolaboral”, que establece un conjunto de normas laborales y sociales que dan cuerpo a la llamada *dimensión social* de la integración del MERCOSUR y, finalmente, en 1999 se crea una Comisión de Seguimiento de la Declaración Sociolaboral, que a partir de su composición tripartita (en ella participan de forma activa los gobiernos, los sectores de trabajadores y empleadores), sella el modelo de diálogo social propuesto para la región.

A lo largo de estos veinte años de vida se ha ido configurando en el seno del MERCOSUR un complejo entramado de Organismos Sociolaborales que, como ámbitos naturales de desarrollo de las políticas sociales comunitarias y de

participación de la sociedad civil, han permitido minimizar los efectos negativos de la integración regional, a la vez que han permitido acercar la integración formal (tratados y acuerdos) con la integración real (personas, cultura).

La presente investigación centra sus esfuerzos en el análisis del impacto que han tenido los Organismos y las Políticas Sociolaborales en el proceso de integración regional y de ello plantea tres escenarios prospectivos para el MERCOSUR 2020.



Luciano J. Tosco

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Capítulo I

Diseño de la tesina

I- Tema

La presente investigación se centra en el análisis prospectivo del MERCOSUR a partir del impacto que tienen los Organismos y las Políticas Sociolaborales en la consolidación del proceso de integración.

Cabe destacar que el MERCOSUR todavía no ha sido estudiado en profundidad a la luz de la *dimensión social de la integración*, lo que le confiere a la investigación adentrarse en un campo social inexplorado. Si bien la tarea que aquí me propongo confluye en un valor agregado a los estudios ya realizados sobre el MERCOSUR, también representa un fuerte obstáculo al momento de realizar la presente investigación.

II- Problema

“El impacto de los Organismos y las Políticas Sociolaborales en la consolidación del MERCOSUR”.

El problema de estudio está determinado por el impacto, real o potencial, que tienen las políticas y los Organismos Sociolaborales en el proceso de integración denominado “*Mercado Común del Sur*” (MERCOSUR), como así también por el rol que cumplen en torno a la consolidación y profundización del bloque.

2. 1- Alcance del problema

El 26 de marzo de 1991 marca el nacimiento de uno de los acontecimientos más relevantes de nuestra región, la constitución del MERCOSUR. Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos; Bolivia y Venezuela en proceso de incorporación; Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados, se destaca por una alta concentración de fuerzas productivas y sociales,

por sus niveles de actividad económica e intercambio comercial, de desarrollo industrial y su elevada concentración de población, haciendo de éste el mayor bloque de integración económica de América Latina y el Caribe.

Si bien es acertada la observación que hiciera Wolfram F. Klein al señalar que “*el MERCOSUR debe ser interpretado como un proceso pragmático de integración con objetivos primordialmente económicos*”¹, cabe resaltar que uno de sus rasgos distintivos es el hecho de haber contemplado desde sus inicios la necesidad de contar con un sistema de relaciones laborales supranacionales. Así, en 1991 se crea el Subgrupo de Trabajo N° 11 denominado “*Asuntos Laborales*”, transformándose en 1994 en el Subgrupo de Trabajo N° 10 sobre “*Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social*” (SGT 10), en 1996 se crea el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) y en 1998, en la reunión de presidentes del MERCOSUR, se aprueba la “*Declaración Sociolaboral*”, que establece un conjunto de normas laborales y sociales que dan cuerpo a la dimensión social del MERCOSUR².

A pesar que en la actualidad el MERCOSUR no cuenta con Organismos Sociolaborales de carácter decisorio, ha existido una marcada tendencia en cuanto a la formación y aparición de organismos e instrumentos de contenido sociolaboral a lo largo de sus casi veinte años de vida.

En esta investigación se considerarán “*Organismos Sociolaborales*” (OSL) aquellos ámbitos y/o estructuras que aborden, dentro del proceso de integración, la problemática social y laboral que afecta a la población.

En este sentido, el objeto de estudio de la presente investigación está comprendido por la llamada dimensión social de la integración, es decir, por los OSL del MERCOSUR: las Reuniones de Ministros de Trabajo (RMT), el SGT 10, el FCES, la Comisión Sociolaboral (CSL), el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANemple), el Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT), la Reunión Especializada de

¹ KLEIN, Wolfram F. (2000) *El MERCOSUR: Empresarios y Sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*. Caracas, Ed. Nueva Sociedad, p. 9.

² OIT (1999) *MERCOSUR Sociolaboral: Selección de textos fundacionales*. Buenos Aires, Ediciones Corregidor, p. 11.

Cooperativas (REC), el Foro de la Mujer (FM), y el recién creado Instituto Social del MERCOSUR (ISM).

A modo de disparador de la investigación que desarrollaré en las páginas subsiguientes, reflexiono sobre la medida y la forma en que este complejo entramado de organismos intergubernamentales afecta a la consolidación de un bloque que parece estar atravesando un *impasse*³... Me pregunto si a partir de la llamada dimensión social de la integración ¿Es posible profundizar la integración de nuestros países, al punto de trascender el mero estadio de Unión Aduanera? Si dada la particular composición y funcionamiento de algunos de los OSL, tal el caso del FCES, en el cual encuentran representación y son parte esencial de su funcionamiento los sectores económicos y sociales ¿Es posible un proceso de democratización en los órganos formales del MERCOSUR?... ¿Representan los OSL una ventana de oportunidad para que nuevos espacios políticos y sociales logren una participación efectiva dentro del proceso de integración?...

En virtud a lo expuesto previamente, pueden enumerarse los siguientes subproblemas a ser abordados:

1. ¿Cómo se han desarrollado y qué características han tenido los OSL dentro del MERCOSUR?
2. ¿La dimensión social de la integración puede sentar las bases para profundizar el proceso de integración?
3. ¿Es posible pensar al MERCOSUR como un proceso de integración social, más allá de su marcado carácter económico?
4. ¿Qué factores determinarían la transición de Unión Aduanera a la integración social?

³ Nota: Roberto Bouzas en su artículo "El MERCOSUR diez años después ¿Proceso de aprendizaje o *déjà vu*?" afirma que "después de un comienzo promisorio el MERCOSUR comenzó a enfrentar dificultades crecientes (...) Esto ha dado lugar a la legítima pregunta de si el MERCOSUR no estará transitando un camino similar al de la mayoría de los acuerdos comerciales preferenciales entre países en desarrollo, esto es, una etapa de euforia fundacional que resulta seguida de un tránsito progresivo hacia la irrelevancia" (Bouzas, 2001).

III- Objetivos

3.1- Objetivo General:

El objetivo general de la presente investigación es realizar un análisis prospectivo del MERCOSUR a partir del impacto que ejercen los Organismos y las Políticas Sociolaborales en el proceso de integración.

3.2- Objetivos Específicos:

1. Estudiar las diferentes visiones constitutivas de la integración regional.
2. Analizar los temas que componen la Agenda Sociolaboral del MERCOSUR.
3. Analizar el papel que ha tenido la dimensión social de la integración en la construcción y funcionamiento del Mercado Común del Sur.
4. Realizar un balance del rol que tienen los Organismos y las Políticas Sociolaborales en el proceso de integración, a fin de evidenciar un patrón de tendencias que cause efectos en el futuro.
5. Analizar los factores que afectarían la transición de un modelo de Unión Aduanera hacia uno de integración social.

IV- Hipótesis de Trabajo

Dado que la presente investigación se centra en el análisis prospectivo del MERCOSUR a partir del impacto que ejercen los Organismos y las Políticas

Sociolaborales en la consolación del proceso de integración, a continuación se presenta la hipótesis central de trabajo:

Los Organismos Sociolaborales del MERCOSUR favorecen la profundización del proceso de integración y la consolidación del modelo comunitario, al promover dentro del bloque un sistema solidario basado en la participación, el diálogo social y el consenso tripartito.

V- Estado del Arte

James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff al abordar el tema de la integración, se preguntan en su libro *“Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales”* ¿Qué fuerzas contribuyen a la formación de comunidades políticas? ¿Cómo se logra el consenso sustancial que da lugar a la integración de comunidades y cómo se lo sostiene dentro de los sistemas políticos? Dichos autores señalan que, en términos generales, es posible delinear dos visiones que dan respuesta a estos interrogantes. La primera, sostiene que *“los sistemas políticos conquistan y mantienen su cohesión debido a los valores ampliamente compartidos entre sus miembros y el acuerdo general acerca del marco del sistema”*⁴. La segunda, como teoría alternativa, aduce que *“los sistemas políticos se vuelven o se mantienen cohesivos por la presencia, o amenaza, de la fuerza”*⁵.

El presente apartado aborda las diversas teorías de la integración, haciendo un rápido recorrido que va desde las teorías clásicas de la integración, a las teorías críticas y las nuevas explicaciones.

⁴ DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. (1993) *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, p. 443.

⁵ Ibidem.

5.1- Teorías clásicas de la integración

La primera aproximación de la Academia a la integración regional está dada por los trabajos de David Mitrany, cuyos escritos influyeron en los ulteriores teóricos de la integración.

Durante los años que corrieron entre las dos guerras mundiales, el enfoque *funcionalista* de Mitrany observaba que la complejidad de los sistemas gubernamentales había aumentado notablemente las tareas técnicas, ya no políticas, que enfrentaban a los gobiernos. Esta situación no sólo creaba una demanda de especialistas a nivel nacional, sino también contribuía a la emergencia de problemas esencialmente técnicos a nivel internacional, cuya solución radicaba en la colaboración entre los técnicos más que entre las élites políticas. De esta forma, la ramificación de colaboración funcional entre diferentes agencias internacionales podía reorientar la actividad internacional en torno a la cooperación y contribuir a la paz mundial⁶.

Es por ello que el funcionalismo contrasta agudamente con la teoría realista, cuyo énfasis está puesto en la competencia y el conflicto como rasgo principal de la política internacional⁷.

Esta primera concepción se complementó con el *neofuncionalismo* entre cuyos escritos se encuentran los trabajos de Ernst Haas. Éste surge en los albores del proceso de construcción europea, como fundamento teórico de los procesos que se desarrollaban en los años cincuenta. A partir del trabajo de Haas empieza a tomar cuerpo la idea región con instituciones de cierto peso. El autor supone que la integración surge como resultado del trabajo de élites importantes en los sectores gubernamentales y privados, los cuales están motivados por sus propios intereses⁸.

Asimismo, para el trabajo de Haas es central el concepto de “derrame”, el cual desarrolla a partir de su estudio sobre la Comunidad Europea de Carbón y Acero

⁶ Ibídem, p. 444.

⁷ Ibídem.

⁸ Ibídem, p. 450.

(CECA). En el marco de su examen sobre la CECA, Haas observó que había una marcada tendencia en las personas que habían experimentado ganancias de las instituciones supranacionales de un sector, en favor de la integración en otros sectores. *“Las decisiones tempranas se derraman en nuevos contextos funcionales, abarcando cada vez más gente, llaman a consultas y contactos interburocráticos cada vez mayores, responden a nuevos problemas que surgen de las transacciones anteriores”*⁹. De esta forma, hubo una lógica expansiva que favoreció el derrame de un sector al otro, a la vez que promovió un cambio en las valoraciones y comportamientos de las élites que permitió ampliar las bases de los sectores a integrar.

Es importante destacar que uno de los principales aportes de Haas al funcionalismo de Mitrany reside en la pluralidad de actores. En este sentido, la integración no descansa sólo sobre los estadistas, sino que también incluye a las élites de los distintos ámbitos de la sociedad, como motores de este proceso.

El enfoque de las *comunidades de seguridad* contribuyó a la teoría de la integración a partir del trabajo realizado por Karl Deutsch respecto a las condiciones de la comunidad política en la zona del Atlántico Norte. Su característica fundamental está dada por el hecho que concibe a la integración no como un proceso unilineal, sino como un complejo proceso por el cual se modifican valoraciones y comportamientos de las sociedades. De esta forma, *“en las primeras etapas del proceso integrativo se desarrolla también, con frecuencia, una comunidad psicológica de no beligerancia. La guerra entre los socios en perspectiva llega a ser considerada como ilegítima, los preparativos serios para ella ya no gozan del apoyo popular”*¹⁰.

⁹ HAAS, Ernst (1961) *International Integration: The European and the Universal Process*, citado por DOUGHERTY, James E. y PFALTZGRAFF, Robert L. (1993) *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Op. Cit, p. 451.

¹⁰ DEUTSCH, Karl *Análisis de las Relaciones Internacionales*, citado en CABALLERO SANTOS, Sergio *El Mercosur, el constructivismo y una manera diferente de acercarse a la integración regional*, Seminario de Investigadores en Formación, Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, 2008, p. 4. Obtenida el 10 de mayo de 2010, de: http://portal.uam.es/portal/page/portal/UAM_ORGANIZATIVO/Departamentos/CienciaPoliticaRelacionesInternacionales/actividades_del_departamento/SIF%202007-2008/Sergio.pdf